

**Katarzyna Konarska**

Uniwersytet Wrocławski

ORCID: 0000-0003-2488-216X

## Zmiany w polityce medialnej Węgier i Polski

### Streszczenie

Zmiany w polityce medialnej w Polsce, w latach 2015–2020, nasuwają korelację ze zmianami zapoczątkowanymi na Węgrzech w 2010 roku, kiedy władzę przejął Viktor Orbán z jego partią Fidesz. W artykule przybliżono i dokonano analizy porównawczej zmian wprowadzanych w polityce medialnej obu państw. Zestawienie regulacji oraz działań elit rządowych, polegających na ingerowaniu w rynki medialne oraz działalność mediów publicznych, wykazuje wiele podobieństw i wspólnych elementów polityki medialnej.

**Słowa kluczowe:** polityka medialna, systemy medialne, media publiczne, Polska, Węgry.

### Changes in the media policy of Hungary and Poland

#### Abstract

Changes in media policy in Poland in 2015–2020 suggest a correlation with the changes initiated in Hungary in 2010, when Viktor Orbán and his party Fidesz took power. The aim of the article is to present and make a comparative analysis of the changes introduced in the media policy of both countries. The list of regulations and actions of the government elites, consisting in interfering with media markets and the activities of public media, shows many similarities and common elements of media policy.

**Keywords:** media policy, media systems, public service media, Poland, Hungary.

### Wprowadzenie

Polityka medialna jest rozumiana zarówno jako ogół formalnych działań instytucji państwowych, zmierzających do regulacji i nadzoru systemów komunikacji masowej na wszystkich poziomach<sup>1</sup>, jak i nieformalnych, mających swoje miejsce w agendzie politycznej, będącej wynikiem oddziaływania rozbieżnych sił, dążących do osiągnięcia możliwego kompromisu, mającego ostatecznie wpływ na to, jak ta polityka będzie realizowana<sup>2</sup>. Dlatego Des Freedman rozróżnia regulację od polityki medialnej. Uważa,

<sup>1</sup> D.J. Hamelink, K. Norednstreng, *Towards Democratic Media Governance* [w:] *Media Between Culture and Commerce. Changing Media – Changing Europe Series*, red. E. De Bens i in., Intellect, Bristol–Chicago 2007, s. 227–228.

<sup>2</sup> E. Psychogiopoulou, D. Anagnostou, *Recasting the Contours of Media Policy in a Political Context: An Introduction* [w:] *Understanding Media Policies. A European Perspective*, red. E. Psychogiopoulou, Palgrave Macmillan, London 2012, s. 2.

że polityka w większym stopniu odnosi się do procesów kształtowania podstawowych założeń w zakresie projektowania struktury i organizacji mediów, regulacja zaś koncentruje się na konkretnych działaniach, wdrażanych w celu osiągnięcia ustalonych priorytetów polityki medialnej<sup>3</sup>. Zasadniczo wyróżnia się dwa główne obszary regulacji mediów: strukturalny i treści. Pierwszy dotyczy architektury krajobrazu medialnego i obejmuje działania między innymi normujące zasady konkurencji, własności, systemów licencjonowania i finansowania, dostępności technicznej usług, a także kontroli i nadzoru rynku medialnego. Drugi ma na celu wspieranie dyskursu publicznego, promowanie integracji społecznej i kultury narodowej, zagwarantowanie pluralizmu usług i oferty, w tym odpowiadanie na potrzeby mniejszości, a także ochronę nieletnich. W sposób szczególny regulacje te obejmują działalność mediów publicznych, ale dotyczą także mediów komercyjnych, przede wszystkim audiowizualnych<sup>4</sup>.

Polityka medialna rozumiana jako działania państwa w zakresie regulacji mediów, będących wynikiem połączenia (często krótkoterminowych) wizji politycznych partii i bardziej strukturalnych czynników, które mogą obejmować także wpływ innych grup społecznych i instytucji, stanowi jedno z kryteriów analizy porównawczej współczesnych systemów medialnych według Daniela C. Hallina i Paolo Manciniego<sup>5</sup>. Autorzy obok stopnia i charakteru interwencji państwa w system medialny wyróżnili jeszcze paralelizm polityczny, określający specyfikę powiązań pomiędzy partiami politycznymi a mediami, następnie poziom profesjonalizmu dziennikarskiego, a także rozwoju rynku medialnego, ze szczególnym uwzględnieniem sektora prasowego. Na podstawie przeprowadzonej analizy wyróżnili trzy modele systemów medialnych: liberalny (północnoatlantycki), demokratycznego korporacjonizmu (północno- i środkowoeuropejski) oraz spolaryzowanego pluralizmu (śroździemnomorski). Państwa Europy Środkowo-Wschodniej znalazły się poza obszarem zainteresowań badaczy.

W późniejszych publikacjach Mancini wskazywał na szereg podobieństw systemów tego regionu do modelu spolaryzowanego pluralizmu, który charakteryzuje wysoki stopień paralelizmu politycznego oraz interwencji państwa, niski poziom profesjonalizmu dziennikarskiego, a także niskie wskaźniki czytelnictwa prasy. Ostatecznie autor stwierdza, że Europa Środkowo-Wschodnia stanowi złożony model hybrydowy, na który składają się zaimplementowane zewnętrzne procedury, obowiązujące w Europie Zachodniej, poddane specyficznym i często odmiennym warunkom danego kraju<sup>6</sup>.

Typologia systemów medialnych Europy Środkowo-Wschodniej, zaproponowana przez Bogusławę Dobek-Ostrowską, potwierdza tezę o różnorodności regionu, a co za tym idzie – możliwym zróżnicowaniu systemów medialnych, ale przede wszystkim ukazuje dynamikę zmian procesów politycznych, gospodarczych i społecznych, oraz

<sup>3</sup> D. Freedman, *The Politics of Media Policy*, Willey, Malden 2008, s. 14.

<sup>4</sup> Zob. E. Psychogiopoulou, D. Anagnostou, *op. cit.*, s. 7–9.

<sup>5</sup> D.C. Hallin, P. Mancini, *Systemy medialne. Trzy modele mediów i polityki w ujęciu porównawczym*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2007.

<sup>6</sup> P. Mancini, *The news media between volatility and hybridization [w:] Media and Politics in New Democracies. Europe in a Comparative Perspective*, red. J. Zielonka, Oxford University Press, Oxford 2015, s. 33.

niestabilność systemów. Przykładem są Polska i Węgry, które Dobek-Ostrowska zalicza obecnie do modelu mediów upolitycznionych, który cechują niskie standardy demokratyczne i kultury politycznej społeczeństw, upolitycznienie mediów publicznych oraz wysoki stopień kontroli partyjnej nad tymi nadawcami<sup>7</sup>.

Celem artykułu jest analiza zmian w polityce medialnej Węgier i Polski. Próba odpowiedzi na pytanie, na ile nowe ramy regulacyjne przyczyniają się do upolitycznienia systemów medialnych, w jakim stopniu wpływają na niezależność funkcjonowania instytucji medialnych, zwłaszcza autonomię nadawców publicznych. Wreszcie na ile działania w zakresie polityki medialnej obu państw wykazują zróżnicowanie lub podobieństwo. Zasadnicza analiza obejmuje zmiany wprowadzone na Węgrzech w ostatniej dekadzie, w Polsce od 2015 roku. Określenie i ocena charakteru przemian nie są jednak możliwe bez odniesienia się do wcześniejszych rozwiązań czy okoliczności kształtujących politykę medialną, dlatego w opracowaniu uwzględniono także najważniejsze uprzednie regulacje. Analizę oparto głównie na kryteriach formalno-instytucjonalnych, wskazujących na stopień interwencji państwa w funkcjonowanie rynku medialnego, przede wszystkim poprzez regulację i praktykę działania organów regulacyjnych. Drugim aspektem badań jest analiza korelacji pomiędzy sferą polityki a mediami, dowodząca występowania paralelizmu politycznego.

## Zmiany w polityce medialnej w Polsce i na Węgrzech

Zarówno w Polsce, jak i na Węgrzech zapoczątkowane w latach dziewięćdziesiątych XX wieku zmiany opierały się na porozumieniach zawartych podczas obrad tak zwanego okrągłego stołu, przy którym zasiadli przedstawiciele zarówno ówczesnych komunistycznych władz, jak i opozycji. W ten sposób uzgodniono kluczowe wstępne uwarunkowania tworzące podstawy demokratycznych systemów<sup>8</sup>. W pierwszej kolejności przyjęto zasady gwarantujące wolność słowa i mediów. W konstytucji polskiej wprost zapisano zakaz istnienia jakiegokolwiek cenzury, natomiast w węgierskiej ustawie z 1989 i 1990 roku takich jednoznacznych zapisów już nie było. Niemal równoległe w obu państwach zdecydowano się na całkowite otwarcie rynku prasowego. W lipcu 1989 roku jeszcze komunistyczny rząd węgierski wydał dekret umożliwiający zagranicznym i krajowym inwestorom zakup państwowych i partyjnych tytułów. Tymczasem w Polsce majątek Robotniczej Spółdzielni Wydawniczej „Prasa–Książka–Ruch” postanowiono sprywatyzować, przekazując poszczególne media pracownikom. Te odmienne rozwiązania w pierwszym z państw doprowadziły do szybkiej dominacji

<sup>7</sup> B. Dobek-Ostrowska, *How the Media Systems Work in Central and Eastern Europe* [w:] *Public Service Broadcasting and Media Systems in Troubled European Democracies*, red. E. Połomska, C. Beckett, Palgrave Macmillan, London 2019, s. 260–262.

<sup>8</sup> K. Trembicka, *Zmiana systemu władzy w Europie Środkowo-Wschodniej (1989–1990): uwarunkowania i prawidłowości*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio K, Politologia” 2005, nr 12, s. 46–47.

kapitału zagranicznego na rynku, natomiast w drugim do likwidacji wielu tytułów, ale też utrzymania w rękach kapitału polskiego redakcji największych tytułów<sup>9</sup>.

Zarówno na Węgrzech, jak i w Polsce pierwsze lata transformacji upłynęły pod znakiem walk o kontrolę nad telewizją państwową. Poszukiwanie regulacyjnego konsensusu zabrało Polsce trzy lata, a propozycje ustaw medialnych odzwierciedlały nie tylko podziały polityczne, lecz także światopoglądowe w społeczeństwie. Chodziło przede wszystkim o zobowiązanie mediów publicznych do respektowania chrześcijańskiego systemu wartości, co ostatecznie znalazło się w przyjętej w grudniu 1992 roku ustawie o radiofonii i telewizji<sup>10</sup>. W gorącej atmosferze tak zwanej wojny medialnej toczyły się walki o kontrolę nad węgierskimi mediami państwowymi. Podczas obrad okrągłego stołu przyjęto zasadę, że nowa ustawa medialna mogła być przyjęta jedynie większością dwóch trzecich głosów, co opóźniło przyjęcie nowych regulacji, aż do 1996 roku.

W obu krajach spore emocje budziły również pierwsze procesy koncesyjne, przeprowadzane często na podstawie niejasnych kryteriów. Zarówno w Polsce, jak i na Węgrzech odrzucono na przykład oferty amerykańskich firm, prawdopodobnie w obawie przed dominacją kulturową. W Polsce pierwszą koncesję ogólnokrajową przyznano polskiemu przedsiębiorcy Zygmuntowi Solorzowi w 1994 roku, którego ani oferta, ani kapitał nie gwarantowały realizacji zadań stawianych nowemu nadawcy (Polsat TV). Na Węgrzech licencje przyznano natomiast zagranicznym konsorcjom CLT-UFA (RTL Klub) i MTM-SBS (TV2). Podjęte decyzje w pierwszych przetargach koncesyjnych zadecydowały o kształcie krajowych rynków na kolejne dekady. W Polsce na rynku telewizyjnym dominował kapitał polski, na radiowym zagraniczny, natomiast węgierski rynek w obu segmentach został zdominowany przez zagranicznych inwestorów<sup>11</sup>.

Rozwój rynków medialnych w kolejnych latach zależał przede wszystkim od czynników i uwarunkowań ekonomicznych, co w dużej mierze skutkowało silną koncentracją i dominacją kapitału zagranicznego. Zmiany legislacyjne były natomiast podyktowane potrzebami dostosowania istniejących przepisów do obowiązujących zasad i norm, wynikających z przystąpienia Polski i Węgier do Unii Europejskiej, jak również potrzebami technologicznymi związanymi z cyfryzacją i konwergencją. Nie

<sup>9</sup> Zob.: D. Waniek, *Regulacje prawne i polityka medialna w Polsce w latach 1989–2011* [w:] *Polski system medialny 1989–2011*, red. K. Pokorna-Ignatowicz, Oficyna Wydawnicza AFM, Kraków 2013, s. 38–40; K. Konarska, *Globalizacja a rynki medialne krajów Europy Środkowo-Wschodniej* [w:] *Media wolne czy bezwolne?*, red. P. Kowalski, S. Zagórski, Oficyna Wydawnicza „Stopka”, Łomża 2011, s. 23.

<sup>10</sup> B. Ociepka, *Dla kogo telewizja? Model publiczny w postkomunistycznej Europie Środkowej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2003, s. 142.

<sup>11</sup> Zob.: C. Sparks, *After Transition: the Media in Poland, Russia and China* [w:] *Finding the Right Place on the Map. Central and Eastern European Media Change in a Global Perspective*, red. K. Jakubowicz, M. Sükösd, Intellect, Bristol/Chicago 2008, s. 47; P. Bajomi-Lázár, *Between neutrality and engagement: Political journalism in Hungary*, „Central European Journal of Communication” 2017, nr 1, s. 51; Z. Peruško, H. Popović, *Media Concentration Trends in Central and Eastern Europe* [w:] *Finding the Right Place on the Map. Central and Eastern European Media Change in a Global Perspective*, red. K. Jakubowicz, M. Sükösd, Intellect, Bristol–Chicago 2008, s. 169–170.

oznacza to, że w tym czasie zaangażowanie elit politycznych w zakresie wpływania na media spadło, lecz skoncentrowało się przede wszystkim na mediach publicznych oraz tworzeniu nowych warunków regulacyjnych, formalnie mających na celu zwiększenie pluralizmu rynkowego.

### Węgierski kurs w polityce medialnej po 2010 roku

Od 2010 roku węgierski system medialny systematycznie podlega działaniom elit politycznych, prowadzącym do całkowitego podporządkowania mediów oraz środowiska dziennikarskiego interesom rządzącej partii Fidesz. Przyjęta przez premiera Viktora Orbána strategia kolonizacji mediów nie ograniczyła się jednak wyłącznie do mediów publicznych, ale od samego początku obejmowała także sektor prywatny, w tym również prasę. Dowodem centralizacji i partiokracji całego systemu mediów było powołanie we wrześniu 2018 roku Środkowoeuropejskiej Fundacji Prasy i Mediów (KESMA), której dwa miesiące później prywatne przedsiębiorstwa, w większości nieodpłatnie, przekazały swoje media, w sumie 476 redakcji. We władzach Fundacji znaleźli się deputowani partii Fidesz oraz bliscy współpracownicy premiera<sup>12</sup>. Według Ágnes Urbán, Gábor Polyák i Zsófia Szász, jeśli nawet punktem zwrotnym w ewolucji systemu medialnego był rok 2010 i przyjęte przez rząd Orbána ustawy medialne, to został on gruntownie przygotowany przez poprzednie ekipy rządowe<sup>13</sup>.

Na początku kadencji pierwszego demokratycznego rządu Węgier przyjęto regulacje dotyczące tymczasowego wyboru prezesów państwowych mediów, dzieląc kompetencje pomiędzy premiera a prezydenta, co doprowadziło do ostrych konfliktów i wojny o media. Ostatecznie dopiero w 1996 roku przyjęto *Ustawę o radiofonii i telewizji*, na mocy której powołano węgierskiego regulatora rynku Krajową Radę Radiofonii i Telewizji (ORTT)<sup>14</sup>. Członków organu nominowały poszczególne frakcje parlamentarne, dysponując jednym miejscem w radzie (minimum pięciu członków), wybierając ich zwykłą większością głosów. Przewodniczący był powoływany w wyniku porozumienia pomiędzy premierem a prezydentem. Formalnie członkowie rady nie mogli łączyć funkcji z działalnością polityczną czy medialną, ale w praktyce przeważał interes polityczny, nie zaś publiczny<sup>15</sup>. Od samego początku zarówno procedury przetargowe ORTT, jak i kompetencje regulatora wzbudzały wiele kontrowersji. Z jednej strony organ ustalał warunki przetargowe i wybierał „najlepsze oferty”, z drugiej – dysponował narzędziami

<sup>12</sup> Por. S. Klauziński, *Media solidarnie protestują przeciw rządowemu „podatkowi od reklam”. Dla wielu mediów oznacza upadek*, „OKO.press”, 9.02.2021, <https://oko.press/media-protest-skladka-reklam/> (dostęp: 10.03.2021).

<sup>13</sup> Á. Urbán, G. Polyák, Z. Szász, *Hungary Media Transformation Derailed* [w:] *Media in Third-Wave Democracies Southern and Central/Eastern Europe in a Comparative Perspective*, red. P. Bajomi-Lázár, L'Harmattan, Paris & Budapest 2017, s. 137.

<sup>14</sup> G. Polyák, *The Hungarian Media System. Stopping Short or Re-Transformation?*, „Südsteuropa” 2015, t. 63, nr 2, s. 278.

<sup>15</sup> M. Gálik, *A médiapolitika két évtizede* [w:] *A Magyarországi politikai évhuszad-könyve (1988–2008)*, A Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány 2009, [http://www.politikaiekonyv.hu/online/mp20/1-17\\_galik.html](http://www.politikaiekonyv.hu/online/mp20/1-17_galik.html) (dostęp: 10.12.2020).

umożliwiający, w dość łatwy sposób, odbieranie podmiotom koncesji. W rezultacie do węgierskich sądów wielokrotnie były składane pozwy przeciwko regulatorowi, ale sytuacja ta stwarzała przede wszystkim możliwości nieformalnych zależności pomiędzy nadawcami a elitami politycznymi. Dodatkowo ustawa wprowadzała możliwość powoływania przy zarządach prywatnych mediów organów doradczych, składających się z partyjnych delegatów<sup>16</sup>.

Ustawa regulowała także kwestie funkcjonowania mediów publicznych. Przyjęto rozwiązanie, które formalnie miały na celu zapewnienie autonomii nadawcom poprzez powołanie trzech niezależnych fundacji (Fundację Węgierskiego Radia Publicznego, Fundację Węgierskiej Telewizji Publicznej, Fundację Telewizji Publicznej Hungária – Duna TV), które następnie miały utworzyć organizacje obsługujące kanały publiczne. Na czele każdej fundacji stała Rada Powiernicza z własnym prezydium, członkowie byli nominowani przez frakcje parlamentarne (przedstawiciele partii rządzących i opozycyjnych mieli dokładnie taką samą liczbę przedstawicieli) i wybierani przez zgromadzenie narodowe na czteroletnią kadencję. W skład Rady wchodził także członek reprezentujący różne organizacje społeczne, co wzorowane było głównie na niemieckich i austriackich rozwiązaniach regulacyjnych. W praktyce działalność organu nadzorczego przypominała raczej rozwiązania włoskie. To delegaci partyjni decydowali o kadrze zarządzającej i wybierali dyrektorów poszczególnych mediów<sup>17</sup>.

Równowaga parlamentarnej reprezentacji w mediach publicznych została zachwiana po raz pierwszy podczas pierwszego rządu Vikotra Orbána w latach 1999–2002. W hasłach wyborczych Fidesz krytykował politykę swoich poprzedników i nawoływał do „lepszego wyważenia” oferty mediów publicznych, natomiast po przejęciu władzy skupił się na pełnej kontroli przekazów. Oglądalność głównego kanału telewizji publicznej Duna TV spadła do 10%. Pogorszyła się także sytuacja finansowa nadawców, których budżet systematycznie kurczył się w wyniku coraz niższych wpływów z opłat abonamentowych. Długi zaczęto spłacać dotacjami rządowymi, co w jeszcze większym stopniu uzależniło media publiczne od sprawujących władzę<sup>18</sup>.

Zasadnicze zmiany w węgierskiej polityce medialnej, prowadzące do całkowitego jej podporządkowania interesom partyjnym, wprowadzono podczas drugiej i następnych kadencji rządu Fideszu. W pierwszej kolejności państwowym władzom podporządkowano organy regulacyjne i nadzorcze. Przyjęta w 2010 roku ustawa medialna powołała do życia zintegrowanego regulatora rynku. W ramach Krajowego Urzędu Komunikacji i Mediów (Nemzeti Média és Hírközlési Hatóság, NMHH) funkcjonują trzy formalnie niezależne organy administracyjne, finalnie kontrolowane przez partyjnych delegatów rządzącej większości oraz przedstawiciela premiera<sup>19</sup>. Kwestiami merytorycznymi zajmuje się przede wszystkim Rada ds. Mediów, posiadająca odrębną tożsamość

<sup>16</sup> P. Bajomi-Lázár, H. Örnebring, V. Štětka, *op. cit.*, s. 15.

<sup>17</sup> G. Polyák, *The Hungarian Media System...*, *op. cit.*, s. 278.

<sup>18</sup> B. Ociepka, *op. cit.*, s. 137–138.

<sup>19</sup> A. Školokay, *Social Media Regulation from the Perspectives of National Media Regulatory Authorities in V4*, „Mediální Studia” 2020, nr 14(2), s. 200.

prawną w ramach NMHH, podobnie jak Biuro NMHH, które jest głównym organem administracyjnym, posiadającym uprawnienia regulacyjne, w tym dotyczące treści medialnych, przez co w konsekwencji Rada i Biuro dzielą się kompetencjami. Prezes NMHH jest jednocześnie przewodniczącym Rady ds. Mediów i jest powoływany bezpośrednio przez premiera rządu. Kolejnych czterech członków Rady wybieranych jest przez parlament, jednak procedura wyboru jest tak skonstruowana, że w praktyce organ składa się wyłącznie z przedstawicieli partii rządzącej, którzy swój mandat sprawują, aż przez dziewięć lat<sup>20</sup>. Bezpośrednią zależność ciała od elit politycznych widać w decyzjach podejmowanych przez Radę. Od 2011 roku organ ten decyduje nie tylko o wejściu nowych podmiotów na węgierski rynek medialny, lecz może także ograniczać, a nawet zakończyć działalność już funkcjonujących, pod pretekstem przeciwdziałania nadmiernej koncentracji rynku<sup>21</sup>. Należy dodać, że działalność organu nie ogranicza się wyłącznie do mediów elektronicznych, ale obejmuje także segment prasy, co skutkowało między innymi zablokowaniem fuzji niemieckiego przedsiębiorstwa Axel Springer ze szwajcarskim Ringierem. Ostatecznie blokada doprowadziła najpierw do przejęcia przez austriackiego inwestora Heinricha Pecinę, powiązanego z węgierskimi elitami władzy, największego dziennika „Népszabadság”, a następnie do zamknięcia tego krytycznego wobec rządu Fideszu tytułu.

Wprowadzone w 2010 roku zmiany objęły także zasady funkcjonowania mediów publicznych. Zadanie świadczenia usług powierzono prywatnej korporacji Duna Médiaszolgálató Részvénytársaság, należącej do Fundacji Służby Publicznej, nadzorowanej przez Radę Nadzorczą. Formalnie połowa składu zarządu przypada przedstawicielom partii rządzącej, a druga część jest obsadzana przez członków delegowanych przez partie opozycyjne. Jednak na dziewięcioletnią kadencję powoływanych jest także dwóch dodatkowych członków oraz przewodniczący, nominowanych przez Radę ds. Mediów, która w praktyce pozostaje pod wpływem partii rządzącej<sup>22</sup>. Kolejną istotną zmianą, poddającą działalność mediów publicznych pod bezpośredni nadzór polityków było utworzenie Funduszu Wspierania Usług Medialnych i Zarządzania Aktywami, któremu przekazano prawa własności mediów publicznych oraz nadzoru nad systemem produkcji i obsługi programów publicznych. Na czele Funduszu stoi dyrektor wykonawczy, powoływany i odwoływany przez prezesa NMHH oraz Radę ds. Mediów. Dyrektor ten nie podlega rządowi ani żadnemu innemu organowi zewnętrznemu, także utworzonej z przedstawicieli różnych grup społecznych i zawodowych Rady Służby Publicznej,

<sup>20</sup> Á. Urbán, G. Polyák, Z. Szász, *op. cit.*, s. 145.

<sup>21</sup> A. Batorfy, *Hungary: A Country on the Path toward an Authoritarian Media System [w:] Media, Freedom of Speech, and Democracy in the EU and Beyond*, red. A. Giannakopoulos, Tel Aviv University, Tel Aviv 2019, s. 31–32, 36–40; J. Bayer, *Media Pluralism in Third-Wave Democracies: The Potential of European Legislation to Improve Media Freedom and Pluralism [w:] Media in Third-Wave Democracies Southern and Central/Eastern Europe in a Comparative Perspective*, red. P. Bajomi-Lázár, L'Harmattan, Paris–Budapest 2017, s. 23.

<sup>22</sup> G. Polyák, *Media in Hungary: Three Pillars of an Illiberal Democracy [w:] Public Service Broadcasting and Media Systems in Troubled European Democracies*, red. E. Połomska, Ch. Beckett, Palgrave Macmillan, London 2019, s. 288.

która formalnie ma na celu wdrażanie szeroko zakrojonych środków kontroli społecznej. Podsumowując, ustawa medialna z 2010 roku, a następnie jej nowelizacja z 2014 roku, ustanowiła scentralizowany i nieprzejrzysty system mediów publicznych, umożliwiającą bezpośrednią ingerencję w działalność mediów rządzącym politykom.

Kolejnym z filarów polityki medialnej rządu Viktora Orbána są działania podejmowane przez podległe organy w stosunku do starych i nowych podmiotów rynku. Media przychylnie nastawione do rządzącej partii mogą liczyć na korzystne decyzje regulatorów, natomiast krytyczne czy też niezwiązane ze środowiskiem Fideszu będą poddawane działaniom utrudniającym im swobodne funkcjonowanie na rynku. Przykładem takiego działania była opisana wcześniej sytuacja potencjalnej fuzji Springera z Ringierem czy groźba wprowadzenia progowego podatku od reklam, co miało uderzyć przede wszystkim w stację telewizyjną RTL Klub, należącą do niemieckiego koncernu Bertelsmanna. Innym jeszcze narzędziem wpływania na rynek medialny jest sposób dystrybucji reklamy państwowej, który na Węgrzech całkowicie oparto na zasadzie bezpośrednich zależności i relacji z elitami władzy. Dodatkowo w 2014 roku powołano Krajowe Biuro Komunikacji, które scentralizowało działania komunikacji zewnętrznej organów państwowych, zarządzając procesem dystrybucji reklamy państwowej. Na rozwiązaniu tym zyskały nie tylko przychylnie Fideszowi media, należące do „zaprzyjaźnionych” przedsiębiorstw, lecz także agencje medialne, którym powierzono dystrybucję reklam. Takiego zlecenia nie otrzymał największy dom mediowy R-time, należący do grupy RTL, lecz między innymi Atmedia, należący do Andrása Tombora, powiązanego z rządzącą partią. Osłabienie rynku reklamy po światowym kryzysie ekonomicznym w 2008 roku oraz stosowane przez węgierski rząd mechanizmy nierówności rynkowej doprowadziły do wycofania się z rynku wielu zachodnich koncernów oraz przejęcia węgierskich grup medialnych przez inwestorów powiązanych z politycznym środowiskiem Fideszu<sup>23</sup>.

Środowisko polityczne Fideszu, podobnie zresztą jak inne ugrupowania, od lat dziewięćdziesiątych podejmowało działania związane z budowaniem własnego zaplecza propagandowego w postaci sprzyjających tytułów prasowych czy mediów elektronicznych<sup>24</sup>. Ale to właśnie od 2010 roku trwa intensywna budowa imperium medialnego Fideszu, kiedy na wsparcie finansowe rządowych instytucji mógł liczyć koncern Lajosa Simicska. Po konflikcie z premierem Orbanem przedsiębiorstwo Simicska zostało zmuszone do zamknięcia wielu tytułów, od 2015 roku określanych jako opozycyjne, między innymi dziennika „Magyar Nemzet”, ukazującego się od lat osiemdziesiątych XX wieku. Po tych wydarzeniach polityka Fideszu odeszła od budowy zaplecza propagandowego, w którym jedna osoba kontrolująca zasoby medialne mogłaby zagrozić partii i premierowi, wybijając się na niezależność<sup>25</sup>. W ten sposób w 2018 roku powstało szerokie zaplecze medialne zintegrowane w ramach fundacji KESMA, kontrolowanej przez ludzi Fideszu i Orbána<sup>26</sup>.

<sup>23</sup> Á. Urbán, G. Polyák, Z. Szász, *op. cit.*, s. 141–144.

<sup>24</sup> A. Batorfy, *op. cit.*, s. 8.

<sup>25</sup> Á. Urbán, G. Polyák, Z. Szász, *op. cit.*, s. 142.

<sup>26</sup> A. Batorfy, *op. cit.*, s. 31.



Kolejnym, ważnym aspektem polityki medialnej węgierskiego rządu jest stała kontrola dyskursu publicznego poprzez pośrednie wpływanie na treści medialne. Działania te przyjmują charakter formalny, jak również nieformalny. Jak już wspomniano, przepisy poddają kontroli NMHH zarówno media audiowizualne, jak i prasę oraz internet, które w równym stopniu są zobowiązane do przestrzegania przepisów dotyczących treści, obejmujące między innymi wymóg „poszanowania porządku konstytucyjnego Węgier” i zakaz publikowania treści „naruszających moralność publiczną”<sup>27</sup>. Tak szeroko zakrojone wymagania stwarzają możliwości swobodnej interpretacji i kwalifikacji działalności podmiotów medialnych przez organ nadzorujący, co może prowadzić do upowszechniania zjawiska autocenzury. Należy dodać, że węgierski regulator został wyposażony w narzędzia umożliwiające nakładanie poważnych kar finansowych oraz innych sankcji wobec mediów naruszających przyjęte zasady, co wpływa nie tylko na jednostkowe postawy i zachowania dziennikarzy, lecz także na pracę całych zespołów redakcyjnych<sup>28</sup>. Kolejnym sposobem wpływania na przekazy medialne jest utrudnianie dziennikarzom dostępu do informacji publicznej. Wprowadzono między innymi zasady dotyczące sposobów relacji medialnych z prac węgierskiego parlamentu, wyznaczając specjalne strefy oraz określając czas pracy ekip dziennikarskich. W praktyce stosuje się także selektywny dobór dziennikarzy w dostępie do informacji publicznej, na rządowe czy partyjne konferencje są zapraszani przedstawiciele wybranych redakcji<sup>29</sup>.

Zagrożenie dla wolności i pluralizmu mediów na Węgrzech potwierdzają wyniki raportu *Media Pluralism Monitor*<sup>30</sup>. Od dekady wskaźniki ryzyka w obszarach pluralizmu rynku oraz niezależności politycznej systematycznie wzrastają. Jak stwierdzają autorzy dokumentu, zastosowane przez węgierskie władze rozwiązania, pozornie tylko odpowiadają demokratycznym standardom, w istocie polegają na stopniowym podporządkowywaniu systemu mediów interesom politycznym<sup>31</sup>.

## Zmiany w polskiej polityce medialnej po 2015 roku

W Polsce wciąż obowiązuje ustawa przyjęta w 1992 roku, zgodnie z którą instytucją regulującą funkcjonowanie zarówno prywatnych, jak i publicznych mediów jest Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji. Organ ten wpisano do polskiej Konstytucji z 1997 roku, która nakłada na niego obowiązek stania „na straży wolności słowa, prawa do informacji oraz interesu publicznego w radiofonii i telewizji”. W praktyce ten ogólny cel został ograniczony zamkniętą listą uprawnień, sprowadzających się do systemu koncesjonowania, monitorowania rynku radiowo-telewizyjnego, przeciwdziałania

<sup>27</sup> Center for Media & Communication Studies, *Hungarian Media Laws in Europe. An Assessment of the Consistency of Hungary's Media Laws with European Practices and Norms*, Budapest 2012, s. 39.

<sup>28</sup> Á. Urbán, G. Polyák, Z. Szász, *op. cit.*, s. 145–146.

<sup>29</sup> G. Polyák, *Media in Hungary ...*, *op. cit.*, s. 295–296.

<sup>30</sup> A. Batorfy, F. Hammer, E. Galambosi, *Monitoring Media Pluralism in the Digital Era: Application of the Media Pluralism Monitor in the European Union, Albania and Turkey in the years 2018–2019. Country report: Hungary*, European University Institute 2020.

<sup>31</sup> *Ibidem*, s. 20.

koncentracji poprzez odbieranie podmiotom medialnym koncesji i wreszcie zarządzania i nadzorowania działalnością mediów publicznych<sup>32</sup>. Ustawa była wzorowana na rozwiązaniach francuskich, co wyraźnie było widać w organizacji samej Rady. Przed zmianami wprowadzonymi w 2005 roku przez pravicową koalicję rządową konserwatywnej partii Prawo i Sprawiedliwość (PiS), czterech członków Rady wybieranych było przez sejm, dwóch przez senat i trzech przez prezydenta. W ten sposób organ ten miał reprezentować najważniejsze siły polityczne, odzwierciedlać istniejący układ w polskim parlamencie, a decyzje regulatora wyrażać kompromis polityczny. Idea ta jednak doprowadziła, według Karola Jakubowicza, do nieodwracalnego upolitycznienia Rady i zdominowania jej przez partyjne interesy, co przełożyło się również na powoływanie rad nadzorczych i zarządów mediów publicznych<sup>33</sup>.

Do starć pomiędzy podmiotami nominującymi skład Rady dochodziło wielokrotnie. Pierwsza taka sytuacja zdarzyła się jeszcze przed pierwszym wyborem członków w latach dziewięćdziesiątych XX wieku, kiedy ówczesny prezydent Lech Wałęsa, nie czekając na formalne rozpoczęcie procesu, narzucił własnego kandydata na przewodniczącego organu. Obok kwestii personalnych rozsad i targów związanych z nominacją członków Rady, a co za tym i ciał nadzorczych, i zarządczych mediów publicznych, innymi istotnymi narzędziami wpływu politycznego były również zmiany legislacyjne. W grudniu 2005 roku za sprawą rządzącej koalicji PiS przyjęto nowelizację ustawy, na mocy której ograniczono skład osobowy Rady do pięciu osób, powoływanych na sześcioletnią kadencję. Dwóch członków wybieranych jest przez sejm, jeden przez senat oraz dwóch przez prezydenta, któremu też przypadła kompetencja powoływania przewodniczącego organu. Oficjalnie pretekstem do zmian była potrzeba dostosowania przepisów do zmieniających się warunków technologicznych i powołania nowego Urzędu ds. Komunikacji Elektronicznej. W praktyce ustawa przerywała kadencję dotychczasowego składu Rady i stwarzała możliwość obsadzenia miejsc zgodnie z interesem koalicji rządzącej. Doświadczenia kolejnych lat pokazały, że publiczne spółki medialne znalazły się w bezpośredniej zależności ideowo-politycznej od sprawujących władzę partii<sup>34</sup>.

Tak wyraźnego paralelizmu politycznego nie było widać podczas rządów liberalnych partii Platformy Obywatelskiej i Polskiego Stronnictwa Ludowego, w latach 2007–2015. Politycy nie stracili jednak zainteresowania mediami publicznymi. W 2010 roku przyjęto nowelizację ustawy medialnej, dzięki czemu możliwe było odwoływanie członków zarządów Telewizji Polskiej i Polskiego Radia w trakcie trwania kadencji. Pozytywną zmianą było wprowadzenie zasady jawności i otwartości przeprowadzanych konkursów na członków rad nadzorczych tych mediów<sup>35</sup>.

<sup>32</sup> B. Klimkiewicz, *State, media and pluralism: Tracing roots and consequences of media policy change in Poland*, „Publizistik” 2017, nr 62, s. 199.

<sup>33</sup> K. Jakubowicz, *Media publiczne. Początek końca czy nowy początek?*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2007, s. 225.

<sup>34</sup> Zob.: D. Waniek, *op. cit.*, s. 48–49; R. Chruściak, *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji w systemie politycznym i konstytucyjnym*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2007, s. 165.

<sup>35</sup> A. Węglińska, *Dziennikarze telewizji publicznej w Polsce. Między polityką, misją a rynkiem*, Wydawnictwo Naukowe Dolnośląskiej Szkoły Wyższej, Wrocław 2018, s. 118.

Pod koniec 2015 roku, kiedy władzę w Polsce ponownie objęło PiS, Sejm przyjął tak zwaną małą ustawę medialną, dzięki której Minister Skarbu otrzymał uprawnienia do powoływania członków zarządów nadawców publicznych. Przyjęte prawo spotkało się nie tylko z powszechną krytyką opinii publicznej w kraju, lecz także ostrą krytyką Rady Europy i Komisji Europejskiej, która w styczniu 2016 roku wszczęła dochodzenie w sprawie praworządności w Polsce<sup>36</sup>. Ustawa nie tylko pozbawiła KRRiT jej dotychczasowych uprawnień w tym zakresie, ale przede wszystkim całkowicie podporządkowała media publiczne politykom. Przedstawiciele władz wprowadzane zmiany usprawiedliwiali potrzebą poprawy bezstronności, ale także większego wyeksponowania narodowych wartości w przekazach medialnych. Beata Klimkiewicz, odnosząc się do nowej retoryki „narodowej argumentacji”, broniącej zasadności tak głębokich zmian w funkcjonowaniu mediów publicznych, stwierdza, że choć nie jest to nowy argument w polityce, to żaden poprzedni rząd ani większość parlamentarna nie narzucały go z takim entuzjazmem<sup>37</sup>.

Ustawa z 2015 roku miała charakter przejściowy i została przyjęta głównie po to, by dokonać zmian personalnych w mediach publicznych. Kolejnym krokiem „dobrej zmiany w mediach” miało być przyjęcie nowej ustawy, głęboko reformującej funkcjonowanie mediów publicznych, przede wszystkim chodziło o przekształcenie misji służby publicznej w narodową. Projekt ustawy o mediach narodowych zakładał między innymi scentralizowanie dotychczasowych spółek w jeden podmiot o nazwie „Media Narodowe”, będący państwową osobą prawną, finansowaną przez Narodowy Fundusz Mediów, nadzorowany przez Radę Mediów Narodowych (RMN), która miała mieć także kompetencje wyboru zarządu nadawcy. Daleko idące zmiany wymagałyby przejścia procedury notyfikacji Unii Europejskiej, co wiązało się z możliwością wielomiesięcznego ich odroczenia, dlatego ostatecznie zdecydowano się na przyjęcie kolejnej „małej ustawy”, skupiającej się wyłącznie na systemie zarządzania mediami publicznymi<sup>38</sup>.

W czerwcu 2016 roku przyjęto Ustawę o Radzie Mediów Narodowych, na mocy której nowy organ uzyskał uprawnienia do powoływania i odwoływania dyrektorów i zarządów spółek publicznej radiofonii i telewizji oraz Polskiej Agencji Prasowej. Trzech członków RMN na sześcioletnią kadencję wybieranych jest przez Sejm, a dwóch przez Prezydenta. Członkostwa w Radzie nie można łączyć z pełnieniem funkcji organów władzy wykonawczej czy zatrudnieniem w administracji rządowej lub samorządowej, ale rola ta nie wyklucza partyjnej przynależności czy pełnienia funkcji posła. Zresztą nominacje są przeprowadzane na podstawie klucza politycznego reprezentacji większości i mniejszości parlamentarnej, zgodnie z którym opozycji przypada możliwość obsadzenia maksymalnie dwóch miejsc w składzie Rady. W pierwszej kadencji

<sup>36</sup> E. Połńska, *Watchdog, Lapdog, or Attack Dog? Public Service Media and the Law and Justice Government in Poland* [w:] *Public Service Broadcasting and Media Systems in Troubled European Democracies*, red. E. Połńska, C. Beckett, Palgrave Macmillan, London 2019, s. 227.

<sup>37</sup> B. Klimkiewicz, *State, media and pluralism...*, op. cit., s. 202.

<sup>38</sup> *Ibidem*, s. 205–207.

większość stanowili wyłącznie członkowie partii PiS, którzy *de facto* zdecydowali o wyborze, nominowanego wcześniej przez Ministra Skarbu, Jacka Kurskiego, byłego działacza tej partii, związanego od lat dziewięćdziesiątych ze środowiskiem politycznym Jarosława Kaczyńskiego (prezes PiS), na prezesa zarządu Telewizji Polskiej. Należy dodać, że w ustawie z grudnia 2015 roku usunięto zapisy o konieczności przeprowadzania jawnych i otwartych konkursów na stanowiska członków rad nadzorczych oraz zarządów mediów publicznych, a w ustawie o Radzie Mediów Narodowych nie tylko nie przywrócono takiego systemu, lecz także nie znalazły się kryteria merytoryczne, jakie powinni spełniać kandydaci<sup>39</sup>.

Rzecznik Praw Obywatelskich, Adam Bodnar, skierował do Trybunału Konstytucyjnego wnioszek w sprawie zgodności ustawy z 2015 roku z polską Konstytucją. Ówczesny skład sędziowski Trybunału, w większości powołany jeszcze przed objęciem rządów przez PiS, orzekł między innymi o niekonstytucyjności pozbawienia Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji niektórych jej uprawnień, co nie zostało uwzględnione w ustawie z 2016 roku. Zdaniem niektórych ekspertów zajmujących się mediami w Polsce, nowy organ nie tylko jest upolityczniony, ale wręcz jest polityczny<sup>40</sup>. Opinię potwierdzają dane z najnowszego raportu *Media Monitor Pluralism*. Wskaźnik niezależności i skuteczności organu ds. mediów wynosi zaledwie 40%. Możliwy wpływ polityczny potęgowany jest także w wyniku osłabionej autonomii systemu sądownictwa, co stanowi bezpośrednie zagrożenie dla wolności mediów, szczególnie dla dziennikarzy i pracowników mediów. Najwyższe zagrożenie ocenia się w obszarze niezależności zarządzania i finansowania radiofonii i telewizji publicznej (83%). Wzmocnienie kontroli politycznej mediów publicznych przekłada się bezpośrednio na brak bezstronności przekazów informacyjnych, czego dowiodły badania zawartości przekazów, przeprowadzone przez krajowe ośrodki badawcze, ale co wynika także z otwartych przekazów elit politycznych, usprawiedliwiających stronniczość treści koniecznością „zbalansowania silnego liberalnego nastawienia” większości prywatnych mediów komercyjnych<sup>41</sup>.

W ostatnich latach uwidacznia się zwiększona polaryzacja przekazów medialnych, zwłaszcza mediów informacyjnych, co może mieć związek zarówno z brakiem mechanizmów zapewniających niezależność dziennikarzy zarówno od wpływów komercyjnych, jak i politycznych, a także z „tradycją dziennikarstwa zaangażowanego”<sup>42</sup>. Pluralizmowi mediów nie sprzyja także brak środków przeciwdziałających koncentracji oraz pełnej przejrzystości własności mediów. To właśnie wysoki stopień koncentracji mediów stał się kluczowym argumentem ogłoszonego w 2017 roku urealnienia idei „repolonizacji” mediów, którą zająć miał się specjalnie powołany w Ministerstwie Kultury zespół. Barbara Bubula, była członkini KRRiT z ramienia PiS, tłumaczyła, że „repolonizacja

<sup>39</sup> A. Grzesiok-Horosz, *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji a Rada Mediów Narodowych*, „Studia Political Universitatis Silesiensis” 2019, t. 27, s. 116.

<sup>40</sup> E. Połomska, *op. cit.*, s. 233.

<sup>41</sup> B. Klimkiewicz, *Monitoring Media Pluralism in the Digital Era: Application of the Media Pluralism Monitor in the European Union, Albania and Turkey in the years 2018–2019. Country report: Poland*, European University Institute 2020, s. 7–8, 10, 12.

<sup>42</sup> P. Bajomi-Lázár, H. Örnebring, V. Štětka, *op. cit.*

to nie tylko ograniczenie udziału zagranicznego kapitału, ale też odwrócenie nierównowagi ideowej w mediach. Bo antypolskie mogą być też media, których właściciele są obywatelami RP<sup>43</sup>. Adam Szyńol zwraca uwagę, że problem koncentracji dotyczy w największym stopniu magazynów kolorowych, a nie prasy informacyjnej.

Natomiast od początku dyskusji „repolonizacyjnej” głównym tematem była regionalna prasa codzienna, która w opinii autora wbrew powszechnemu przekonaniu nie jest zdominowana przez „niemieckich inwestorów”, choć rzeczywiście największym graczem na rynku lokalnym jest grupa Polska Press, należąca do niedawna do niemieckiego koncernu Verlagsgruppe Passau<sup>44</sup>. Po kilku latach prób wprowadzenia najpierw odpowiednich ustaw umożliwiających dekoncentrację, a następnie prowadzonych w tajemnicy rozmów w sprawie zakupu przez państwowe spółki niektórych mediów, ostatecznie należąca do skarbu państwa grupa paliwowa Orlen kupiła 7 grudnia 2020 roku od niemieckiego wydawcy wspomnianą spółkę Polska Press. W ten pośredni sposób politycy otrzymali dostęp do ponad 17 milionów odbiorców mediów tej grupy, czytelników ponad 20 dzienników i 150 tygodników regionalnych w całej Polsce, a także kilkudziesięciu serwisów internetowych. Daniel Obajtek prezes Orłenu, związany ze środowiskiem Prawa i Sprawiedliwości, w publicznych wypowiedziach decyzję o zakupie określił jako „naturalne narzędzie robienia biznesu”, który pozwoli na rozwijanie segmentu pozapaliwowego, w tym sprzedaży detalicznej. Z takim tłumaczeniem nie zgadzają się badacze i eksperci mediów, dla których działanie to ma przede wszystkim uzasadnienie polityczne, rynek prasy lokalnej bowiem od kilku lat przechodzi kryzys i trudno w tym przypadku o biznesowe uzasadnienie tej inwestycji<sup>45</sup>.

Ograniczające swobodę i wolności mediów mogą okazać się działania polskiego rządu w sferze podatkowej. Na początku 2021 roku w wykazie prac legislacyjnych Rady Ministrów wprowadzono projekt Ustawy o dodatkowych przychodach Narodowego Funduszu Zdrowia, Narodowego Funduszu Ochrony Zabytków oraz utworzeniu Funduszu Wsparcia Kultury i Dziedzictwa Narodowego w Obszarze Mediów, który po przyjęciu przez większość parlamentarną nakładałby na wybrane instytucje medialne podatek, formalnie określany jako składka, od przychodów z reklam. Danina byłaby warunkowana rozlicznymi kryteriami, a stawki kształtowałyby się od dwóch do nawet 15%. Strona rządowa tłumaczyła takie rozwiązanie koniecznością przeciwdziałania i minimalizowania skutków pandemii, wywołanej wirusem SARS-CoV-2, na zdrowie polskiego społeczeństwa. W praktyce, według przedstawicieli mediów i środowiska akademickiego, rządzącym elitom chodzi przede wszystkim o osłabienie

<sup>43</sup> A. Kordzińska, A. Kublik, *Jak PiS będzie udomawiał media. Nadchodzi repolonizacja gazet*, „Gazeta Wyborcza”, 3 marca 2017, <https://wyborcza.pl/7,75398,21446378,jak-pis-bedzie-udomawial-media.html> (dostęp: 28.11.2020).

<sup>44</sup> A. Szyńol, *Czy Polsce wciąż potrzebna jest regionalna prasa codzienna?*, „Zeszyty Prasoznawcze” 2017, t. 60, nr 3(231), s. 488.

<sup>45</sup> W. Ziomek, *Orlen przejmuje Polska Press. Medioznawcy mówią o upolitycznieniu prasy*, „money.pl”, 7.12.2020, <https://www.money.pl/gospodarka/orlen-przejmuje-polska-press-medioznawcy-mowia-o-upolitycznieniu-prasy-6583747281410624a.html> (dostęp: 10.12.2020).

pozycji wybranych mediów w Polsce, przede wszystkim „Gazety Wyborczej” i TVN-u, uważanych za opozycyjne wobec rządu PiS<sup>46</sup>.

Na sytuację finansową instytucji medialnych wpływ ma także niesformalizowany system subwencji, w postaci reklam i ogłoszeń państwowych instytucji i spółek. Z *Analizy wydatków reklamowych spółek skarbu państwa (SSP) w latach 2015–2019*, opracowanej przez Tadeusza Kowalskiego, wynika, że największymi beneficjentami były media związane ze środowiskiem politycznym Prawa i Sprawiedliwości, a także kontrolowane przez rząd media publiczne, co według autora raportu „w efekcie jest formą zakamuflowanej pomocy publicznej”<sup>47</sup>. Zresztą te ostatnie mogą liczyć na dodatkowe wsparcie finansowe z budżetu państwa. Od 2017 do 2020 roku przekazano nadawcom ponad 4 200 mln złotych, z czego 90% otrzymała Telewizja Polska. Zgodnie ze znowelizowanymi w marcu 2020 roku ustawami media publiczne, w każdym kolejnym roku objętym Kartą powinności, otrzymują ze środków publicznych, z budżetu państwa, kwotę nie niższą niż prognozowane wpływy z opłat abonamentowych oraz rekompensaty za rok 2020<sup>48</sup>. W ten sposób ustawodawca zapewnił nadawcom stały strumień finansowania ze środków budżetowych, co zostało odebrane przez opozycję parlamentarną jako akt polityczny<sup>49</sup>. Zdaniem Juliusza Brauna takie rozwiązanie finansowania mediów publicznych wybrano celowo, bezpośrednio uzależnia bowiem ich działalność od decyzji rządzących<sup>50</sup>.

## Podsumowanie

Rola państwa w polityce medialnej jest wysoce ambiwalentna, od państwa wymaga się bowiem zagwarantowania wolności słowa i swobodnego działania mediów, co jednocześnie wymusza na nim pewne działania, a to może prowadzić do nadmiernej interwencji, a tym samym ograniczenia wolności mediów. Zarówno silne, jak i niewielkie oddziaływanie może stanowić zagrożenie dla rozwoju pluralistycznego systemu medialnego<sup>51</sup>. W Polsce od początku okresu transformacji państwo wykazywało się

<sup>46</sup> S. Klauziński, *op. cit.*; P. Drabik, *Nowy podatek uderzy w media prywatne. Agora i Polsat już tanieją na giełdzie*, „Press”, 4.02.2021, [https://www.press.pl/tresc/64761,nowy-podatek-uderzy-w-media-prywatne\\_-agora-i-polsat-juz-tanieja-na-gieldzie](https://www.press.pl/tresc/64761,nowy-podatek-uderzy-w-media-prywatne_-agora-i-polsat-juz-tanieja-na-gieldzie) (dostęp: 10.05.2021).

<sup>47</sup> T. Kowalski, *Analizy wydatków reklamowych spółek skarbu państwa (SSP) w latach 2015–2019*, Warszawa 2020, s. 31.

<sup>48</sup> Art. 11a., 11b., *Ustawa z dnia 21 kwietnia 2005 r. o opłatach abonamentowych*, Dz. U. 2005 Nr 85, poz. 728.

<sup>49</sup> Zob. m.in.: K. Janoś, *2 mld zł dla TVP i Polskiego Radia. W przyszłym roku PiS też chce dać pieniądze*, „money.pl”, 26.11.2020, <https://www.money.pl/gospodarka/2-mld-zl-dla-tvp-i-polskiego-radia-w-przyszlym-roku-pis-tez-chce-dac-pieniadze-6579735637109664a.html> (dostęp: 5.03.2021).

<sup>50</sup> M. Kozielski, *1,95 mld zł dla mediów publicznych w 2020 roku*, „Press”, 20.12.2019, [https://www.press.pl/tresc/59777,1\\_95-mld-zl-dla-mediow-publicznych-w-2020-roku](https://www.press.pl/tresc/59777,1_95-mld-zl-dla-mediow-publicznych-w-2020-roku) (dostęp: 5.03.2021).

<sup>51</sup> B. Klimkiewicz, *Reactivation: Reconsidering the role of the state in media ownership policy in Poland* [w:] *Media, Freedom of Speech, and Democracy in the EU and Beyond*, red. A. Giannakopoulos, S. Daniel Abraham Center for International and Regional Studies, Tel Aviv University, Tel Aviv 2019, s. 48.

wysokim stopniem interwencji w funkcjonowanie rynku mediów, przede wszystkim mediów elektronicznych, co sprzyjało również wysokiemu paralelizmowi politycznemu, tu przede wszystkim w stosunku do nadawców publicznych<sup>52</sup>. Ale ostatnie zmiany, które nie mają charakteru regulacyjnego, dowodzą, że państwo, a dokładnie elity rządzące są zainteresowane także interwencją w segment prasowy i internetowy, co może prowadzić do realnego zagrożenia wolności słowa. Biorąc pod uwagę ostatnie wydarzenia w Polsce, trudno nie zauważyć paralelności zmian z węgierskim scenariuszem centralizacji i partiokracji mediów. 24 lipca 2020 roku najpopularniejszy, węgierski portal informacyjny Index.hu ogłosił zakończenie swojej działalności, po tym jak kontrolę nad finansowaniem portalu uzyskał Miklós Vaszily, biznesmen powiązany z Viktorem Orbánem. Uważa się, że Index.hu był ostatnim niezależnym liczącym się, także ze względu na zasięg, medium na Węgrzech<sup>53</sup>. Po tym wydarzeniu przyszedł czas na mniejsze, lokalne media, głównie wielkomiejskie. We wrześniu 2020 roku budapesztańska stacja Klubradio poinformowała, że od lutego 2021 roku nie zostanie odnowiona jej licencja. Stacja kilka lat wcześniej utraciła licencję ogólnokrajową, od tego czasu nadawała wyłącznie na terenie węgierskiej stolicy<sup>54</sup>.

Zarówno w Polsce, jak i na Węgrzech można zaobserwować podobne zmiany w obszarze kontroli administracyjnej i politycznej nad mediami publicznymi, organami regulacyjnymi, a także w pewnym stopniu w zakresie ingerencji w strukturę własnościową rynku medialnego. Niewątpliwie rola państwa w funkcjonowanie systemów medialnych jest coraz wyższa, paralelizm polityczny nie tylko jest widoczny, ale staje się wręcz oczywisty. Elity rządzące nie kryją się ze swoimi planami interwencyjnej polityki medialnej państwa, uzasadniając je wąsko rozumianym interesem narodowym, którego wykładnię stanowią wypowiedzi partyjnych liderów.

Viktor Orbán określił swój sposób sprawowania władzy jako demokrację „nieoliberalną”. W słynnym wystąpieniu w 2014 roku w Baile Tusnand otwarcie powiedział: „demokracja liberalna nie może być narzędziem modernizacji krajów «na dorobku» takich jak Węgry”. Zdaniem Orbána kryzys 2008 roku pokazał, że liberalizm zgubił balans między wolnością jednostki a interesem ogółu i dlatego właśnie tylko nieoliberalna demokracja pozwoli rozwiązać problemy, z jakimi borykają się współczesne państwa. Jako przykłady dobrze urządzonych, demokratycznych społeczeństw wskazał Singapur,

<sup>52</sup> Zob.: S. Mocek, *A Map of Political Discourse Regarding Polish Public Service Media* [w:] *Public Service Broadcasting and Media Systems in Troubled European Democracies*, red. E. Połońska, C. Beckett, Palgrave Macmillan, London 2019, s. 198; P. Bajomi-Lázár, H. Örnebring, V. Štětka, *op. cit.*, s. 5–6.

<sup>53</sup> M. Kokot, *Tysiące Węgrów demonstrowało w Budapeszcie w obronie portalu internetowego index.hu*, „Gazeta Wyborcza”, 24.07.2020, <https://wyborcza.pl/7,75399,26157786,tyysiace-wegrow-demonstrowalo-w-budapeszcie-w-obronie-najwiekszego.html> (dostęp: 28.12.2020); P.D. Rényi, *Dekoncentracja, rehungaryzacja mediów – tak to się robi na Węgrzech*, „Gazeta Wyborcza”, 28.07.2020, <https://wyborcza.pl/7,75968,26166724,dekoncentracja-rehungaryzacja-mediow-tak-to-sie-robi-na-wegrzech.html> (dostęp: 28.12.2020).

<sup>54</sup> M. Kokot, *Orbán zamyka radio krytyczne wobec jego rządu*, „Gazeta Wyborcza”, 12.09.2020, <https://wyborcza.pl/7,75399,26293596,orban-zamyka-radio-krytyczne-wobec-jego-rzadu.html> (dostęp: 28.12.2020).

Rosję, Chiny i Turcję<sup>55</sup>. Celem tego artykułu nie są rozważania nad różnymi koncepcjami i kryteriami demokracji, w tym propozycji Fareeda Zakarii<sup>56</sup>, jednak – odnosząc się do wypowiedzi Orbana – można przywołać ostatnie oceny Democracy Index 2020, zgodnie z którymi przywołane państwa zajmują kolejno 74, 124, 151, 104 miejsce na świecie, a Freedom House, poza Singapurem, kwalifikuje tę grupę jako „not free”. Jarosław Kaczyński, lider PiS, w październiku 2011 roku zaraz po ogłoszeniu wyników wyborów parlamentarnych, w których jego partia zajęła drugie miejsce, powiedział: „Jestem głęboko przekonany, że przyjdzie taki dzień, kiedy będziemy mieli w Warszawie Budapeszt”<sup>57</sup>. W kolejnych wyborach w 2015 roku partia Prawo i Sprawiedliwość wygrała, a scenariusz węgierski jest stopniowo realizowany, także w zakresie polityki medialnej. Różnice w tempie i charakterze zmian w systemach medialnych obu państw wynikają przede wszystkim z odmienności, jakie leżą u ich podstaw, takie jak wielkość kraju, liczba ludności, różnorodność i siła rynków. Nie bez znaczenia są także uwarunkowania historyczno-kulturowe oraz społeczne, stopień zróżnicowania sceny politycznej oraz czas i okoliczności, w których wprowadzane są zmiany.

Po ponad dwóch dekadach demokratycznych reform systemów medialnych, najpierw na Węgrzech, a następnie kilka lat później w Polsce, rozpoczęły się zmiany, niepozwalające obecnie zakwalifikować tych państw do systemów, w których pluralizm i wolność mediów są zachowane w praktyce.

## Bibliografia

- Bajomi-Lázár P., *Between neutrality and engagement: Political journalism in Hungary*, „Central European Journal of Communication” 2017, nr 1, s. 48–63.
- Bajomi-Lázár P., Örnebring H., Štětko V., *Poland. A country report for the ERC-funded project on Media and Democracy in Central and Eastern Europe* [w:] *Media and Democracy in Central and Eastern Europe – Final Project Reports 2013*, September 2013, s. 19–22, <http://mde.politics.ox.ac.uk/> (dostęp: 16.04.2015).
- Batorfy A., *Hungary: A Country on the Path toward an Authoritarian Media System* [w:] *Media, Freedom of Speech, and Democracy in the EU and Beyond*, red. A. Giannakopoulos, Tel Aviv University, Tel Aviv 2019.
- Batorfy A., Hammer F., Galambosi E., *Monitoring Media Pluralism in the Digital Era: Application of the Media Pluralism Monitor in the European Union, Albania and Turkey in the years 2018–2019. Country report: Hungary*, European University Institute 2020.
- Bayer J., *Media Pluralism in Third-Wave Democracies: The Potential of European Legislation to Improve Media Freedom and Pluralism* [w:] *Media in Third-Wave Democracies Southern and Central/Eastern Europe in a Comparative Perspective*, red. P. Bajomi-Lázár, L'Harmattan, Paris–Budapest 2017.

<sup>55</sup> C. Tóth, *Full text of Viktor Orbán's speech at Băile Tușnad (Tusnádfürdő) of 26 July 2014*, „The Budapest Beacon”, <https://budapestbeacon.com/full-text-of-viktor-orbans-speech-at-baile-tusnad-tusnadfurdo-of-26-july-2014/> (dostęp: 15.02.2021).

<sup>56</sup> F. Zakaria, *The Rise of Illiberal Democracy*, „Foreign Affairs” 1997, t. 76, nr 6, s. 22–43.

<sup>57</sup> W. Czuchnowski, *Sztab PiS: Jeszcze zwyciężymy*, „Gazeta Wyborcza”, 10.10.2011, [https://wyborcza.pl/1,75398,10440552,Sztab\\_PiS\\_\\_Jeszcze\\_zwyciezymy.html](https://wyborcza.pl/1,75398,10440552,Sztab_PiS__Jeszcze_zwyciezymy.html) (dostęp: 15.04.2021).



- Center for Media & Communication Studies, *Hungarian Media Laws in Europe. An Assessment of the Consistency of Hungary's Media Laws with European Practices and Norms*, Budapest 2012.
- Chruściak R., *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji w systemie politycznym i konstytucyjnym*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2007.
- Czuchnowski W., *Sztab PiS: Jeszcze zwyciężymy*, „Gazeta Wyborcza”, 10.10.2011, [https://wyborcza.pl/1,75398,10440552,Sztab\\_PiS\\_\\_Jeszcze\\_zwyciezymy.html](https://wyborcza.pl/1,75398,10440552,Sztab_PiS__Jeszcze_zwyciezymy.html), (dostęp: 15.04.2021).
- Dobek-Ostrowska B., *How the Media Systems Work in Central and Eastern Europe [w:] Public Service Broadcasting and Media Systems in Troubled European Democracies*, red. E. Połomska, C. Beckett, Palgrave Macmillan, London 2019.
- Drabik P., *Nowy podatek uderzy w media prywatne. Agora i Polsat już taniej na giełdzie*, „Press”, 4.02.2021, <https://www.press.pl/tresc/64761,nowy-podatek-uderzy-w-media-prywatne-agora-i-polsat-juz-tanieja-na-gieldzie> (dostęp: 10.05.2021).
- Freedman D., *The Politics of Media Policy*, Willey, Malden 2008.
- Gálik M., *A médiapolitika két évtizede [w:] A Magyarország politikai évhuszad-könyve (1988–2008)*, A Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány 2009, [http://www.politikaievkonyv.hu/online/mp20/1-17\\_galik.html](http://www.politikaievkonyv.hu/online/mp20/1-17_galik.html) (dostęp: 10.12.2020).
- Grzesiok-Horosz A., *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji a Rada Mediów Narodowych*, „Studia Political Universitatis Silesiensis” 2019, t. 27, s. 103–132.
- Hallin D.C., Mancini P., *Systemy medialne. Trzy modele mediów i polityki w ujęciu porównawczym*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2007.
- Hamelink D.J., Norednstreng K., *Towards Democratic Media Governance [w:] Media Between Culture and Commerce. Changing Media – Changing Europe Series*, red. E. De Bens i in., Intellect, Bristol–Chicago 2007.
- Jakubowicz K., *Media publiczne. Początek końca czy nowy początek?*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2007.
- Janoś K., *2 mld zł dla TVP i Polskiego Radia. W przyszłym roku PiS też chce dać pieniądze*, „money.pl”, 26.11.2020, <https://www.money.pl/gospodarka/2-ml-dla-tvp-i-polskiego-radia-w-przyszlym-roku-pis-tez-chce-dac-pieniadze-6579735637109664a.html> (dostęp: 5.03.2021).
- Klauziński S., *Media solidarnie protestują przeciw rządowemu „podatkowi od reklam”. Dla wielu mediów oznacza upadek*, „OKO.press”, 9.02.2021, <https://oko.press/media-protest-skladka-reklam/> (dostęp: 10.03.2021).
- Klimkiewicz B., *Monitoring Media Pluralism in the Digital Era: Application of the Media Pluralism Monitor in the European Union, Albania and Turkey in the years 2018–2019. Country report: Poland*, European University Institute 2020.
- Klimkiewicz B., *Reactivation: Reconsidering the role of the state in media ownership policy in Poland [w:] Media, Freedom of Speech, and Democracy in the EU and Beyond*, red. A. Giannakopoulos, S. Daniel Abraham Center for International and Regional Studies, Tel Aviv University, Tel Aviv 2019.
- Klimkiewicz B., *State, media and pluralism: Tracing roots and consequences of media policy change in Poland*, „Publizistik” 2017, nr 62, s. 197–213.
- Kokot M., *Orbán zamyka radio krytyczne wobec jego rządu*, „Gazeta Wyborcza”, 12.09.2020, <https://wyborcza.pl/7,75399,26293596,orban-zamyka-radio-krytyczne-wobec-jego-rzadu.html>, (dostęp: 28.12.2020).

- Kokot M., *Tysiące Węgrów demonstrowało w Budapeszcie w obronie portalu internetowego index.hu*, „Gazeta Wyborcza”, 24.07.2020, <https://wyborcza.pl/7,75399,26157786,tysiacle-wegrow-demonstrowalo-w-budapeszcie-w-obronie-najwiekszego.html> (dostęp: 28.12.2020).
- Konarska K., *Globalizacja a rynki medialne krajów Europy Środkowo-Wschodniej* [w:] *Media wolne czy bezwolne?*, red. P. Kowalski, S. Zagórski, Oficyna Wydawnicza „Stopka”, Łomża 2011.
- Kordzińska A., Kublik A., *Jak PiS będzie udomawiał media. Nadchodzi repolonizacja gazet*, „Gazeta Wyborcza”, 3 marca 2017, <https://wyborcza.pl/7,75398,21446378,jak-pis-bedzie-udomawial-media.html> (dostęp: 28.11.2020).
- Kowalski T., *Analizy wydatków reklamowych spółek skarbu państwa (SSP) w latach 2015–2019*, Warszawa 2020.
- Kozielski M., *1,95 mld zł dla mediów publicznych w 2020 roku*, „Press”, 20.12.2019, [https://www.press.pl/tresc/59777,1\\_95-mld-zl-dla-mediow-publicznych-w-2020-roku](https://www.press.pl/tresc/59777,1_95-mld-zl-dla-mediow-publicznych-w-2020-roku) (dostęp: 5.03.2021).
- Mancini P., *The news media between volatility and hybridization* [w:] *Media and Politics in New Democracies. Europe in a Comparative Perspective*, red. J. Zielonka, Oxford University Press, Oxford 2015.
- Mocek S., *A Map of Political Discourse Regarding Polish Public Service Media* [w:] *Public Service Broadcasting and Media Systems in Troubled European Democracies*, red. E. Połomska, C. Beckett, Palgrave Macmillan, London 2019.
- Ociepka B., *Dla kogo telewizja? Model publiczny w postkomunistycznej Europie Środkowej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2003.
- Peruško Z., Popović H., *Media Concentration Trends in Central and Eastern Europe* [w:] *Finding the Right Place on the Map. Central and Eastern European Media Change in a Global Perspective*, red. K. Jakubowicz, M. Sükösd, Intellect, Bristol–Chicago 2008.
- Polyák G., *Media in Hungary: Three Pillars of an Illiberal Democracy* [w:] *Public Service Broadcasting and Media Systems in Troubled European Democracies*, red. E. Połomska, Ch. Beckett, Palgrave Macmillan, London 2019.
- Polyák G., *The Hungarian Media System. Stopping Short or Re-Transformation?*, „Südosteuropa” 2015, nr 63, nr 2, s. 272–318.
- Połomska E., *Watchdog, Lapdog, or Attack Dog? Public Service Media and the Law and Justice Government in Poland* [w:] *Public Service Broadcasting and Media Systems in Troubled European Democracies*, red. E. Połomska, C. Beckett, Palgrave Macmillan, London 2019.
- Psychogiopoulou E., Anagnostou D., *Recasting the Contours of Media Policy in a Political Context: An Introduction* [w:] *Understanding Media Policies. A European Perspective*, red. E. Psychogiopoulou, Palgrave Macmillan, London 2012.
- Rényi P.D., *Dekoncentracja, rehungaryzacja mediów – tak to się robi na Węgrzech*, „Gazeta Wyborcza”, 28.07.2020, <https://wyborcza.pl/7,75968,26166724,dekoncentracja-rehungaryzacja-mediow-tak-to-sie-robi-na-wegrzech.html> (dostęp: 28.12.2020).
- Sparks C., *After Transition: the Media in Poland, Russia and China* [w:] *Finding the Right Place on the Map. Central and Eastern European Media Change in a Global Perspective*, red. K. Jakubowicz, M. Sükösd, Intellect, Bristol–Chicago 2008.
- Školkay A., *Social Media Regulation from the Perspectives of National Media Regulatory Authorities in V4*, „Mediální Studia” 2020, nr 14(2), s. 188–215.
- Szynol A., *Czy Polsce wciąż potrzebna jest regionalna prasa codzienna?*, „Zeszyty Prasoznawcze” 2017, t. 60, nr 3(231), s. 468–493.

- Tóth C., *Full text of Viktor Orbán's speech at Băile Tuşnad (Tusnádfürdő) of 26 July 2014*, „The Budapest Beacon”, <https://budapestbeacon.com/full-text-of-viktor-orbans-speech-at-baile-tusnad-tusnadfurdo-of-26-july-2014/> (dostęp: 15.02.2021).
- Trembicka K., *Zmiana systemu władzy w Europie Środkowo-Wschodniej (1989–1990): uwarunkowania i prawidłowości*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio K, Politologia” 2005, nr 12, s. 25–61.
- Urbán Á., Polyák G., Szász Z., *Hungary Media Transformation Derailed [w:] Media in Third-Wave Democracies Southern and Central/Eastern Europe in a Comparative Perspective*, red. P. Bajomi-Lázár, L'Harmattan, Paris–Budapest 2017.
- Waniek D., *Regulacje prawne i polityka medialna w Polsce w latach 1989–2011 [w:] Polski system medialny 1989–2011*, red. K. Pokorna-Ignatowicz, Oficyna Wydawnicza AFM, Kraków 2013.
- Węglińska A., *Dziennikarze telewizji publicznej w Polsce. Między polityką, misją a rynkiem*, Wydawnictwo Naukowe Dolnośląskiej Szkoły Wyższej, Wrocław 2018.
- Zakaria F., *The Rise of Illiberal Democracy*, „Foreign Affairs” 1997, t. 76, nr 6, s. 22–43.
- Ziomek W., *Orlen przejmuje Polska Press. Medioznawcy mówią o upolitycznieniu prasy*, „money.pl”, 7.12.2020, <https://www.money.pl/gospodarka/orlen-przejmuje-polska-press-medioznawcy-mowia-o-upolitycznieniu-prasy-6583747281410624a.html> (dostęp: 10.12.2020).